

Die OSZE-Vertretung in Belarus. (II): Chancen und Probleme nach dem Start der multilateralen Gespräche Anfang 1998

Timmermann, Heinz

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Timmermann, H. (1998). *Die OSZE-Vertretung in Belarus. (II): Chancen und Probleme nach dem Start der multilateralen Gespräche Anfang 1998*. (Aktuelle Analysen / BIOst, 26/1998). Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-47526>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die OSZE-Vertretung in Belarus

Teil II: Chancen und Probleme nach dem Start der multilateralen Gespräche Anfang 1998

Zusammenfassung

Die OSZE bemühte sich seit Frühjahr 1997 in parallelen, dabei aber mit EU und Europarat eng abgestimmten Kontakten zur belarussischen Staatsmacht um Vermittlung im Verfassungskonflikt. Nachdem beide Organisationen an der Kompromißlosigkeit Lukaschenkos gescheitert waren, ging der Präsident – unter sanftem Druck aus Moskau – im Dezember 1997 schließlich zögernd auf das Angebot der OSZE ein. Er ermöglichte der Gruppe einen formal korrekten und reibungslosen Start, wobei auch Repräsentanten des aufgelösten legitimen Parlaments, der politischen Parteien, der Verbände und der organisierten Zivilgesellschaft freien Zugang zur OSZE-Gruppe haben. Auf Bitten der OSZE bildete die Regierung verschiedene Arbeitsgruppen, Beratungen zu wichtigen Gesetzgebungsbereichen haben begonnen (Wahlen, Ombudsmann, Strafgesetzgebung, Massenmedien). Gleichwohl ist es für optimistische Prognosen über die Chancen eines demokratischen Wandels noch zu früh: In der Verfassungskontroverse ist eine Lösung nicht in Sicht, und gewisse Indizien verweisen auf eine mangelnde Bereitschaft der Staatsmacht, Vorschläge der OSZE-Gruppe insbesondere zur Wahlgesetzgebung tatsächlich zu berücksichtigen. Seit Juni 1998 bildet schließlich die Eskalation des Konflikts um die Residenzen westlicher Botschafter in Minsk einen empfindlichen Rückschlag auch für die Arbeit der OSZE-Gruppe. Nur in dem Maße, wie die Beratungs- und Beobachtungsgruppe – in Einklang mit den Einschätzungen der Opposition – hier tatsächlich Fortschritte feststellt, werden sich die europäischen Organisationen gegenüber Belarus öffnen.

Formal korrekter Start der Gespräche

Der Beginn der Arbeiten der OSZE-Gruppe verlief korrekt und reibungslos – nicht zuletzt dank des Engagements von Außenminister Antonowitsch. Die politische Opposition und gesellschaftliche Gruppen hatten freien Zugang zum Minsker OSZE-Büro. Bereits im März 1998 bildete die Regierung auf Bitten der OSZE-Vertretung fünf Arbeitsgruppen zu folgenden Bereichen: Politische Fragen; Gesetzgebung zu Menschenrechten und Grundfreiheiten; Implementierung der Gesetze zur Sicherung der Menschenrechte; demokratische Institutionen; Schulung in Fragen der Menschenrechte.

Im April schließlich begannen die Beratungen zu bestimmten Gesetzen, wobei auch westliche Experten hinzugezogen wurden. Im einzelnen handelt es sich dabei um die Gesetzgebung zu folgenden Komplexen:

- *Wahlen*. Das neue, von der Exekutive vorbereitete Wahlgesetz soll für die Kommunalwahlen Anfang 1999 gelten, aber auch als Grundlage für spätere Parlaments- und Präsidentschaftswahlen dienen. Die OSZE-Gruppe bietet Unterstützung bei der Ausarbeitung des Gesetzes und bat den Europarat sowie das Amt für demokratische Einrichtungen und Menschenrechte (ODHIR) in Warschau, gemeinsam mit der Belarussischen Helsinki-Gruppe örtliche Wahlhelfer zu schulen. Als besonders dringendes Problem gilt die Sicherung der Unabhängigkeit der Wahlkommissionen.
- *Ombudsmann*. Der Gesetzentwurf über das Institut des Ombudsmanns wurde von der OSZE-Gruppe begutachtet mit der Empfehlung, die entsprechenden Erfahrungen in Bosnien-Herzegowina zu berücksichtigen. Die drei Ombudsmänner der Föderation wurden dazu nach Minsk eingeladen. Zentraler Diskussionspunkt ist die Frage, ob der Ombudsmann vom Präsidenten ernannt und entlassen wird oder ob – wie die OSZE-Gruppe empfiehlt – die Art seiner Berufung seine Unabhängigkeit garantiert.
- *Strafgesetzgebung und -prozeßordnung*. Die entsprechenden Gesetzentwürfe werden von der OSZE-Gruppe unter Hinzuziehung von Experten begutachtet und mit den analogen Vorkehrungen anderer OSZE-Länder verglichen. Den spezifischen Problemen des Landes entsprechend besteht ein zentrales Ziel in der Verpflichtung von Regierung und Verwaltung auf eine Strafrechtsordnung, die dem Beschuldigten Rechtsberatung gewährt und auf physische Gewalt verzichtet.
- *Massenmedien*. In enger Zusammenarbeit mit dem Europarat unterzieht die OSZE-Gruppe die bestehenden Gesetze und Verwaltungsvorschriften über Rundfunk und Fernsehen (komplett unter Staatskontrolle) sowie über die Printmedien (90 Prozent der Auflage unter Staatskontrolle) einer kritischen Überprüfung. Ziel sind Publikationsfreiheit, proportionale Sendezeit für das breite Spektrum der politischen Parteien und gesellschaftlichen Organisationen sowie Transformation der Staatssender in Anstalten des öffentlichen Rechts, d.h. in Körperschaften, an deren Verwaltung Regierung, Opposition, Verbände und gesellschaftliche Gruppen beteiligt sind.

Komplementär zur Gesetzgebungsarbeit gab es Ende April 1998 eine von der OSZE organisierte Konferenz zum Thema "Freie und faire Wahlen", an der mehr als 100 Vertreter aller politischen Richtungen teilnahmen. Dabei handelte es sich um Repräsentanten von Regime (u.a.: Vorsitzender des Verfassungsgerichts, Vorsitzende der Nationalen Wahlkommission), Opposition (13. Oberster Sowjet), politischen Parteien, NGOs, Presse, wissenschaftlichen Instituten und diplomatischem Corps.¹ Die Konferenz bot eine hervorragende Gelegenheit für den Dialog zwischen den Opponenten im Verfassungskonflikt sowie für die Verbreitung der Einschätzungen internationaler Experten, zumal eine Reihe prominenter internationaler Repräsentanten nach Minsk gekommen waren: der OSZE-Medienbeauftragte und Hamburger MdB Freimut Duve, der stellvertretende ODIHR-Direktor Peter Eicher, der Leiter der außenpolitischen Abteilung im Europarat, Hans de Jonges, sowie der Mitarbeiter der internationalen Abteilung der Europäischen Kommission, Thomas Scott. Darüber hinaus gab die Konferenz der OSZE-Gruppe selbst die Möglichkeit, ihre Arbeit im ganzen Land bekannt zu machen. Eine analoge weitere Konferenz ist für den September 1998 zum Thema "Pluralistische Wirtschaftsstrukturen" geplant.

Vor diesem Hintergrund scheint die Begegnung Lukaschenko-Wieck vom 9. April 1998 korrekt und arbeitsmäßig verlaufen zu sein. Im Kern ging es dabei um einen ersten Positionsvergleich über die Novellierung der Gesetzgebung zu den Menschen- und Bürgerrechten, um die Chance von politischer

1

OSZE-Newsletter 4/1998, S. 10, sowie ausführlich Hans-Georg Wieck, Erstes Ziel der OSZE-Arbeit in Belarus: "Freie Rede und Versammlung ohne Furcht", in: Belarus-News 2/1998 (erscheint im Juli 1998).

Opposition und NGOs, in "freier und offener Debatte ohne Furcht" an den politischen Meinungsbildungsprozessen teilnehmen zu können.

Ein langes und zähes Ringen

So hatte die OSZE-Gruppe unter formalen Aspekten einen gelungenen Start. Das gilt um so mehr, wenn man bedenkt, daß die Mitglieder der Vertretung über ihre Vermittlungstätigkeit hinaus die Möglichkeit zu Gesprächen mit einer Vielzahl von offiziellen und regimekritischen Institutionen, Organisationen und Einzelpersonen nutzen – in Minsk und auch in den Regionen. Dazu gehören beispielsweise Vorträge in Ministeriums-Akademien, Vorlesungen an Universitäten, Besuche von Gefängnissen, Diskussionen mit dem Unabhängigen Journalistenverband, Kontakte zu Kommunalpolitikern in der Provinz. Groß ist auch die Nachfrage nach russischsprachiger Literatur zu Demokratie, Verfassungsproblemen, Menschen- und Bürgerrechten, Rechtsstaatlichkeit. Allein die Präsenz der OSZE-Gruppe im Lande trägt somit zu Demokratieförderung und Professionalisierung bei, bestärkt die Menschen in ihrem Gefühl, von Europa nicht allein gelassen zu werden.

Trotz der positiven Ansätze ist es allerdings noch zu früh für optimistische Prognosen über die Chancen eines demokratischen Wandels, der seinen herausragenden Ausdruck in demokratischen, international überwachten Wahlen finden müßte. Nach wie vor sind die Positionen von Regierung und Opposition zur Verfassungsfrage kontrovers. Die Opposition hält an ihrer Auffassung von der Weitergeltung der Verfassung von 1994 fest (dem zentralen Hebel ihrer Legitimität), die Regierung ihrerseits beharrt auf der alleinigen Legitimität der Verfassung von 1996 (was für die Europäer insofern problematisch ist, als das Mandat Lukaschenkos nach der 1994er Version im Jahre 1999 ausläuft, er selbst sich aber an der 1996er Version orientiert).

Aus dieser komplizierten Lage wären zwei Auswege denkbar. Der eine läge darin, die Forderung nach Wiedereinführung der Verfassung von 1994 so zu modifizieren, daß ihre Inhalte in das formelle Gewand der Verfassung von 1996 eingebracht werden. Eine andere, erfolgversprechendere Möglichkeit wäre, die komplexe Verfassungskontroverse in den Hintergrund zu rücken (ohne damit ihre Relevanz zu mindern). Statt dessen könnte man sich darauf konzentrieren, die gesetzlichen und administrativen Hemmnisse für die Entfaltung demokratischer Freiheiten zu beseitigen und Voraussetzungen für frühzeitige freie und faire Wahlen nach OSZE-Standards zu schaffen. Eine solche Lösung, die laut Oppositionsführer Karpenko von den europäischen Organisationen und auch von Rußland befürwortet wird, stieß bei Lukaschenko allerdings – zumindest vorerst – auf Ablehnung.²

Vor diesem Hintergrund steht der OSZE-Gruppe voraussichtlich ein langes und zähes Ringen bevor. Die Behörden Weißrußlands haben zwar ihre *formale* Bereitschaft demonstriert, gemischte Gremien zu bilden und einen von der OSZE vermittelten Dialog mit regimekritischen Kräften aufzunehmen. Es muß sich jedoch erst noch zeigen, ob sie tatsächlich disponiert sind, ihre im Diskussionsprozeß geäußerten verbalen Absichtsbekundungen in politisch relevante Fakten umzusetzen, d.h. den Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen durch konkrete Taten zu fördern und damit auch *inhaltlich* zum demokratischen Wandel beizutragen.

Eine Reihe von Indizien mahnen vorerst eher zur Vorsicht. Hierzu gehört die unvermindert anhaltende politische Repression gegenüber regimekritischem Denken und Handeln, beispielsweise im Hinblick auf den Protest junger Menschen (längere Inhaftierung wegen antipräsidentialer Graffitis) oder auf materielle Strangulierung der wenigen Oppositionsblätter (Verbot für Staatsbetriebe zur Plazierung von Inseraten). Ein weiteres Indiz bildet die Gewohnheit des Präsidenten, persönlich in den Gesetzgebungsprozeß einzugreifen und frühere Zusagen mitunter wieder zurückzunehmen. Eine Mission, die in Belarus Demokratie und Einhaltung von Menschenrechten beobachtet, sei absurd und unnütz, erklärte Lukaschenko Anfang März 1998; die OSZE-Vertretung könne nur dann toleriert werden,

2

Karpenkos Bericht in: Nezavisimaja gazeta, 9.4.1998.

wenn sie ihre Aktivitäten reduziere und sich auf gelegentlichen Beistand zur Verbesserung der Gesetzgebung beschränke.³

Diese Geringschätzung korrespondiert mit dem Umstand, daß die Präsidialverwaltung im Mai 1998 überstürzt komplette Gesetzesvorlagen in solchen Bereichen einbrachte, über die Beratungen mit der OSZE-Gruppe eigentlich gerade beginnen sollten. Hierzu gehören neue Gesetze über die Kommunalwahlen und über die Zentrale Wahlkommission – Gesetze also, die Charakter und Modalitäten der von der OSZE-Gruppe anvisierten Parlamentswahlen stark präjudizieren. So ist beispielsweise vorgesehen, jegliche direkte oder indirekte Teilnahme ausländischer Wahlbeobachter zu unterbinden und die vertikale Kontrolle der Staatsmacht über den Wahlprozeß zu verstärken, beispielsweise durch Bestellung der Wahlkommissionen aller Ebenen. Die Staatsmacht scheint bereits *vor* den Beratungen mit der OSZE-Gruppe Fakten schaffen und ihre Positionen festklopfen zu wollen. Offenbar ist sie der Ansicht, daß schon ihre formale Bereitschaft zu Gesprächen die Erwartung rechtfertigt, nun müßten sich auch westliche Organisationen wie EU und Europarat bewegen und gegenüber Belarus öffnen.

Eine schwierige Balance

Vorerst muß offenbleiben, ob die wachsenden Probleme Weißrußlands – die kritische Wirtschafts- und Finanzlage, die Selbstisolierung nach Westen, die abnehmende materielle Unterstützung aus Moskau – Lukaschenko zu Kurskorrekturen in Richtung OSZE-Standards und Normen bewegen wird. Entsprechender Druck Rußlands, das hier eine Schlüsselrolle spielt, wird sich in Grenzen halten, da Lukaschenko auch weiterhin als zuverlässige Stütze der geostrategischen Interessen Moskaus gilt. Hinzu kommt, daß die Eskalation des Konflikts um den völkerrechts- und vertragswidrigen Hinauswurf westlicher Diplomaten aus ihren Minsker Residenzen (Juni 1998) die Arbeit der OSZE-Gruppe aller Voraussicht nach stark einengen wird. Für die ohnehin schwierige Zusammenarbeit mit den belarussischen Behörden jedenfalls bedeutet der Willkürakt einen empfindlichen Rückschlag.

Die OSZE-Gruppe ihrerseits steht vor einem schwierigen Akt der Balance: Sie muß die Basis für Verständigung mit dem Regime suchen, ohne darüber die Vertreter demokratischer Reformen zu schwächen. Sie muß in ihr Kalkül einbeziehen, daß das Regime Verhandlungen mit den europäischen Organisationen überhaupt nur als Chance begreift, ohne substantielle eigene Konzessionen "auf indirektem Wege internationale Anerkennung für den neu geschaffenen innenpolitischen Status quo"⁴ zu erlangen und seinen Rang als respektiertes Mitglied der europäischen Völkerfamilie zurückzuerhalten. Ein Beobachter aus Rußland drückte die komplizierte Situation so aus: "Die Anwesenheit der fünf OSZE-Beobachter in Belarus ruft auf beiden Seiten unvermeidlich Kopfschmerzen hervor. Aber jede Seite hofft, aus der nicht leichten Zusammenarbeit Gewinn zu ziehen."⁵

Ausschlaggebend für die Reduzierung der Beziehungen zu Belarus war nicht das Bestreben der Europäer – wie das Regime suggeriert –, Minsk für das Nahverhältnis zu Moskau zu bestrafen. Entscheidend war vielmehr, daß Belarus die Praktizierung der Werte, Standards und demokratischen Prinzipien verweigert, wie sie in Europa historisch gewachsen und von der europäischen Staatengemeinschaft durch OSZE, Europarat und Europäische Union im Konsens fixiert wurden. Dieser Konsens läuft keineswegs auf Gleichmacherei von Mentalitäten, Verhaltensweisen und Institutionen hinaus, wie das Regime in antiwestlicher Polemik glauben machen will, wohl aber auf Angleichung der demokratischen Grundwerte und Grundprinzipien. Dazu gehören die Grund- und Freiheitsrechte, die politische Demokratie einschließlich des Parteienpluralismus, die Gewaltenteilung, die Institutionalisierung des Rechtsstaates und die Pressefreiheit. Sie müssen konsequent durchgesetzt *und gesichert* werden.

Viele dieser Prinzipien sind übrigens in dem stornierten Partnerschaftsvertrag EU-Belarus niedergelegt – sie sind damit integraler Bestandteil des Vertrags und nicht bloße Absichtserklärungen. So ist

³ Reuters, 5.3.1998.

⁴ Astrid Sahm, Belarus und Europa oder das Scheitern eines Dialogs, in: Egbert Jahn/Astrid Sahm/Manfred Sapper (Hg.), Konflikt- und Kooperationsstrukturen in Osteuropa, Mannheim 1998, S. 51-56, hier S. 52.

⁵ Sergej Karelin, Konflikt ulazhen, problemy ostalis', in: Nezavisimaja gazeta, 4.3.1998.

dort beispielsweise die Rede von der "Stärkung der politischen und wirtschaftlichen Freiheiten", von der überragenden Bedeutung "der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte" sowie des "Ausbaus

eines Mehrparteiensystems mit freien und demokratischen Wahlen".⁶ Interessanterweise finden sich all diese demokratischen Prinzipien und noch weitere dazu auch in der Charta Belarus-Rußland vom Mai 1997, die ebenfalls verbindlichen Vertragscharakter hat.⁷ Angesichts der vielfachen Verletzungen dieser Selbstverpflichtungen durch die belarussische Seite würden OSZE, Europarat und EU prinzipienlos und wertevergessen handeln, hätten sie nach dem kalten Staatsstreich Lukaschenkos vom November 1996 business as usual betrieben.

Vor diesem Hintergrund sind die bisherigen Aktivitäten der Minsker OSZE-Gruppe positiv zu werten: Die Europäer haben mit ihrem Drängen auf Installierung der OSZE-Repräsentanz demonstriert, daß sie für Belarus die Tür nach Europa offenhalten. Jetzt liegt es an den Behörden des Landes, die Prinzipien von Demokratie und offener pluralistischer Gesellschaft zu akzeptieren und Zug um Zug in die Praxis umzusetzen. In dem Maße, wie die OSZE-Gruppe hierbei – in Einklang mit den Einschätzungen der Opposition – substantielle Fortschritte feststellt, werden gewiß auch EU und Europarat Bereitschaft zur Revision ihrer Haltung gegenüber Belarus zeigen, das Land bei der Befreiung aus seiner Selbstisolierung nach Westen unterstützen und die vertraglich anvisierte Partnerschaft mit ihm in die Praxis umsetzen. Freilich sind die Perspektiven für eine solche Entwicklung vorerst äußerst ungewiß.

Die vorhergehende Aktuelle Analyse (Nr. 25/1998) befaßt sich mit Lukaschenkos Staatsstreich und dem Scheitern erster Vermittlungsansätze der Europäer 1997.

Heinz Timmermann

⁶ Kommission der EG (Hg.), Vorschlag für einen Beschluß des Rates und der Kommission über den Abschluß eines Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Weißrußland andererseits, Brüssel 1995, S. 3ff.

⁷ Die Endfassungen des "Unions"-Vertrags Rußland–Belarus und des dazugehörigen Statuts sind abgedruckt in: Rossijskaja gazeta, 3.4.1997 bzw. 24.5.1997.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1998 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe gestattet.
Belegexemplare erwünscht.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>